

## **MARCOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL CONTEMPORÂNEA**

Luciano G. Coutinho\*

### **1. Introdução**

O objetivo deste trabalho é abordar uma agenda de questões relevantes para a implementação de uma política industrial contemporânea, considerando a situação atual e os desafios que se antepõem ao desenvolvimento sustentado da economia brasileira. A agenda de questões foi sugerida pelos organizadores dos seminários comemorativos dos 50 anos do BNDES, e o autor procurou tratá-las da forma o mais abrangente e completa possível\*.

É importante advertir que a reflexão aqui apresentada, de caráter normativo, busca alcançar uma formulação do perfil desejado para a política industrial, com um foco deliberado na construção dos meios e das condições institucionais necessárias. Por isso, o texto não se inibe em sugerir medidas, reformas, engenharias institucionais e orientações para a política industrial, confiando em contribuir para um debate construtivo a respeito de questões que estão presentemente na pauta política do país.

### **2. Características das políticas industriais contemporâneas**

O paradigma de política industrial do pós-guerra, até o início dos anos 80, era intensivo em proteção tarifária e em subsídios fiscais e financeiros, complementados pela oferta de infraestrutura em condições favorecidas. Nos anos 80 e 90, sob a égide da “globalização”, esses instrumentos foram se tornando disfuncionais para os países desenvolvidos e para as grandes empresas transnacionais. Com o fim da “rodada

---

\* Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP.

\* O autor deseja agradecer especialmente a iniciativa e o estímulo da Dra. Ana Célia Castro para que enfrentasse o desafio de escrever o presente texto sob severa restrição de tempo.

do Uruguai” e com criação da OMC, em substituição ao GATT, o seu uso passou a ser contestado e cerceado pelos países industriais avançados que, não obstante e farisaicamente, continuaram a utilizá-los de forma abusiva, notadamente no que toca à agricultura, às regiões deprimidas e aos setores ligados à defesa nacional.<sup>1</sup>

A concepção, nos anos 80, de novos instrumentos de política industrial esteve calcada na idéia de que as políticas deveriam atuar de modo compatível e complementar aos mercados, prevenindo ou sanando as suas falhas. Para evitar, de outro lado, as “falhas do Estado”, dever-se-ia minimizar o protecionismo, banir os mecanismos burocráticos discricionários e a falta de transparência. As políticas industriais deveriam, assim, praticar o fomento com horizonte temporal finito e definido, sob condições explícitas de custo/benefício, com publicidade e transparência.<sup>2</sup>

Da parte dos economistas keynesianos e shumpeterianos houve uma reflexão mais madura, que reconheceu a pertinência das advertências dos liberais quanto às falhas do Estado. Os princípios de avaliação de custos, transitoriedade da proteção e transparência foram incorporados à concepção das políticas.<sup>3</sup>

Simultaneamente, a reflexão a respeito das falhas de mercado se aprofundou e passou a abranger um conjunto muito maior de situações. Além da admissão das externalidades – positivas e negativas – e das falhas financeiras resultantes de assimetrias de informação, a agenda incorporou a incerteza, os riscos financeiros decorrentes de altas alavancagens, os riscos da inovação tecnológica, as economias dinâmicas de escala, os processos de aprendizado, as sinergias horizontais (*clusters*), as sinergias verticais ao longo de cadeias setoriais, as deficiências institucionais, etc. À lista de questões microeconômicas foi, assim, adicionada uma nova agenda de desafios de natureza mesoeconômica e de coordenação de decisões entre agentes.<sup>4</sup>

Desta reflexão surgiram novas concepções e instrumentos, e passou-se a pensar em como articular políticas para aglomerações locais e para cadeias setoriais. Aperfeiçoamentos institucionais e legais; esquemas novos de redução de riscos financeiros, de estruturação de enge-

---

<sup>1</sup> OCDE (1998).

<sup>2</sup> Chudnovsky, D e López, A (2001).

<sup>3</sup> OCDE (1992).

<sup>4</sup> Chang, H-J. (1994).

nharias de capitalização e financiamento; instrumentos para apoio a processos virtuosos de aprendizado e acúmulo de sinergias; e formas criativas de subsídio à P&D constituem o cardápio desses instrumentos modernos, que passaram a ser praticados de forma cada vez mais intensa ao longo dos anos 90. Além disso, uma nova roupagem foi atribuída aos “velhos” instrumentos. Assinale-se, especialmente, o uso do poder de compra do Estado, a subvenção direta a projetos especiais e militares, a coordenação induzida do crédito e do mercado de capitais, o uso intenso dos instrumentos de defesa comercial.<sup>5</sup>

O Brasil, lamentavelmente, é carente em matéria dos novos instrumentos e vê reduzido o espaço de uso dos velhos instrumentos em uma situação ainda muito adversa, mercê da vulnerabilidade externa, decorrente dos juros altos e da tributação distorcida e onerosa. Agregue-se a isso, ainda, a séria deficiência dos sistemas logísticos.<sup>6</sup>

O caminho da política industrial reside, em primeiro lugar, na sua articulação com a política macroeconômica. Segue-se a rápida construção dos novos instrumentos, o uso seletivo dos velhos, a redução – heterodoxa e transitória – dos custos de capital e a reforma tributária. Há, ainda, o desafio da compatibilização com outras políticas relevantes – comércio exterior, tecnológica, regional – e da sintonização da política industrial com uma regulação revigorada, indutora de investimentos nos setores de infraestrutura.

### **3. A relação entre a política macroeconômica e a política industrial**

As características específicas dos regimes macroeconômicos se sobrepõem e condicionam as decisões microeconômicas, tendendo a conformar padrões de financiamento e de governança corporativa, de comércio exterior, de concorrência e de mudança técnica. Neste sentido, a relação entre a política macroeconômica e a política industrial é complexa e se insere num contexto que tanto pode ser de compatibilidade quanto de incompatibilidade.

As avaliações quanto à sustentabilidade da solvência cambial e quanto à trajetória da taxa de câmbio se refletem, inarredavelmente, sobre o

---

<sup>5</sup> Cassiolato e Szapiro (2000).

<sup>6</sup> Erber e Cassiolato (1997).

componente de risco-país embutido na taxa efetiva de juros para as empresas. A combinação específica de taxa de câmbio com a taxa de juros determina, assim, condições fundamentais de cálculo de retorno/risco para o sistema empresarial. Os regimes macroeconômicos, portanto, comportam implicitamente macrocondições de competição mais ou menos favoráveis para o conjunto de empresas e, assim, incidem decisivamente sobre a eficácia possível das políticas industriais.

Os regimes macroeconômicos “benignos” são os que conseguem combinar taxas de juros baixas com taxas de câmbio relativamente sub-apreciadas – isto é, estimulantes para a produção no país e para as exportações. De outro lado, regimes macroeconômicos “malignos” seriam aqueles que combinam taxas de juros altas com taxas de câmbio sobrevalorizadas, nocivas à produção doméstica e à competitividade exportadora do país. Existem condições intermediárias. Uma é a situação de juros baixos com câmbio sobrevalorizado, em geral característica de economias avançadas, com forte posição competitiva e solidez de contas externas já bem estabelecida, como foi o caso do Japão durante boa parte dos anos 80. Outra é a situação de juros altos com taxa de câmbio sub-valorizada, posição característica de países que estão atravessando crises cambiais e ainda enfrentam ameaças inflacionárias.

Sob a dominância da “globalização das finanças” a posição externa de uma economia se tornou um condicionante-chave para a determinação de seu regime macroeconômico. Economias com posição externa sólida, tanto em termos de estoque (posição credora quanto em termos de fluxo (superávit em conta corrente), situam-se bem em termos de raio-de-manobra para as políticas de taxas de juros/taxas de câmbio. Disso decorre, naturalmente, o simétrico inverso, ou seja: economias com posição externa frágil, tanto em termos de estoque (posição devedora) quanto em termos de fluxo (déficit em conta-corrente), posicionam-se mal em termos de margem de manobra para as políticas de taxas de juros/taxas de câmbio.

Em outras palavras, para conviver bem com a “globalização” é preciso não depender dela. Países que têm seus balanços de pagamentos equilibrados ou superavitários, com boa posição de reservas cambiais, tornam-se mais atraentes, pois podem crescer mais a partir de taxas de juros mais baixas e fator de risco-cambial bem mais reduzido. As reservas cambiais elevadas dão segurança aos investidores, fortalecem as moedas nacionais – sem necessariamente apreciá-las – e fornecem um colchão para as fases de aceleração do crescimento, quando ingurgita a

demanda por importações de bens de capital. No caso dos países em desenvolvimento, a China, Taiwan e a Coreia do Sul são exemplos desta condição. Ao contrário, os países com persistente desequilíbrio em sua conta de transações correntes, sem uma posição sustentável de reservas de divisas, ficam onerados por riscos de câmbio-país e precisam manter taxas de juros muito mais altas, refletindo uma condição de vulnerabilidade. Foi este o caso da maioria dos países da América Latina – exceção do Chile – nos anos 90.

Paradoxalmente, assim, os países em desenvolvimento, carentes de capital, que, em tese, deveriam ser deficitários em conta-corrente – o que equivale a importar capitais –, tendem a ser punidos pelas finanças globalizadas ao se colocarem em uma posição persistentemente deficitária. Ao contrário, os países superavitários conseguem conviver autonomia e favoravelmente – em termos de política de juros e mesmo da possibilidade de impor controles seletivos de capitais –, muito embora não se coloquem numa posição de importadores líquidos de capital e, sim, fundamentalmente, na de poupadores de base doméstica. Ao contrário do pós-guerra, sob o sistema de Bretton Woods, quando os países em desenvolvimento poderiam incorrer em déficits externos moderados – a serem financiados por investimentos diretos e por empréstimos oficiais – sem injunções sobre suas políticas de juros, o atual não-sistema de finanças globalizadas traz, infelizmente, implicações perversas sobre a “alocação eficiente” de capitais, ao punir os países deficitários e premiar os superavitários.

Mas, além da posição externa, é essencial considerar, simultaneamente, a posição fiscal do Estado. Esta compreende o estoque de dívida pública, seu perfil temporal, a forma de financiamento e a trajetória recente e esperada de déficit/superávit corrente. Há, em geral, uma correlação positiva entre o grau de autonomia externa, dado pela trajetória da conta-corrente, e as condições de administração fiscal. É intuitivo compreender que com taxas de juros mais baixas é menos oneroso e mais fácil manejar a rolagem da dívida pública. É também politicamente mais fácil sustentar políticas de austeridade fiscal em economias que crescem mais e criam mais empregos, porque podem operar com juros mais baixos. Ao contrário, sob uma combinação maligna de taxas de juros e de câmbio, a política fiscal fica seriamente problematizada pela pressão das taxas de juros sobre o próprio déficit público, bem como pelo desgaste político decorrente de uma continuada contenção fiscal em condições de estagnação econômica, ou de baixo ritmo de crescimento.

Assim, embora a trajetória fiscal anterior tenha muita importância, especialmente para a avaliação de mercado a respeito da qualidade da dívida pública – sua taxa de risco e perfil de amortização –, ela deve ser compreendida no contexto maior do regime macroeconômico. Se a economia tem uma taxa de câmbio bem ajustada e obtém equilíbrio em seu balanço de pagamentos, uma boa situação fiscal reforça o círculo virtuoso, ao permitir taxas de juros ainda mais baixas. De outro lado, mesmo dispondo de uma situação fiscal saudável, uma economia com taxa de câmbio sobrevalorizada e elevado déficit em conta-corrente fica prisioneira de taxas de juros elevadas, que podem minar a sua robustez fiscal.

Também é muito mais fácil estimular o alongamento das operações de crédito e de capitalização sob um regime macroeconômico do tipo benigno, pois as taxas de juros bem mais baixas e a melhor qualidade dos títulos da dívida pública minimizam a compulsão de acumular carteiras de papéis líquidos de curto prazo, e aumentam a atratividade dos investimentos produtivos, cujo perfil temporal é necessariamente dilatado no tempo. Esta maior atratividade relativa dos investimentos fixos em atividades produtivas é, por isso, facilitadora do desenvolvimento do mercado de capitais e do mercado imobiliário. As empresas que têm planos de investimento com inovação, em áreas de maior dinamismo, podem ser objeto de operações de capitalização, através de esquemas de *private* e de *venture capital*. Em suma, a eficácia da política de financiamento – componente chave das políticas industriais contemporâneas – é muito maior sob regimes macroeconômicos do tipo benigno.

Do exposto acima se deduz que, quando compatíveis, as políticas macroeconômica e industrial se auto-reforçam positivamente. Sob regimes macroeconômicos benignos, não só a política industrial funciona com eficácia, mas é também fator-chave de reforço da política macro. O contrário se dá no caso de regimes malignos. Nestes, a política industrial enfrenta sérias dificuldades. Por isso é fundamental a busca de compatibilidade. No caso do Brasil, isto significa que a cúpula do governo, e especialmente a área econômica – Ministério da Fazenda e Banco Central –, precisa, mais do que compreender, praticar a compatibilização das duas políticas, encontrando soluções razoáveis para as opções que envolvem conflito, especialmente no plano fiscal. Isto para viabilizar a funcionalidade da política industrial e, a partir dela, extrair as vantagens de reforço para a benignidade do próprio regime macroeconômico.

#### **4. A compatibilidade: orientação pró-superávit comercial, com manutenção da abertura**

A adoção, desde 1999, da política de flutuação cambial constituiu um passo importante em direção a um regime macroeconômico benigno. Este passo foi, entretanto, insuficiente diante do perfil de especialização comercial e, principalmente se for considerado o peso dos estoques acumulados, de dívida externa e interna. Com efeito, nos últimos anos, a conjugação de elevados déficits interno, com juros altos, e externo provocou uma rápida expansão dos passivos domésticos – dívida pública principalmente – e das obrigações em moeda estrangeira – passivos privados sob diversas formas. Os encargos e as remunerações devidos sobre estes passivos exercem, respectivamente, forte pressão sobre as contas públicas e sobre o balanço de pagamentos. A sustentação do desenvolvimento tornou-se, assim, estruturalmente muito mais difícil. A economia brasileira e a política econômica ficam vulnerabilizadas quando as expectativas dos mercados financeiros se tornam incertas, dificultando a “rolagem” das duas grandes massas de passivos (domésticos e externos), além de se manterem ainda elevadas as necessidades de financiamento dos déficits fiscal e de transações correntes com o exterior.

A possibilidade de retomar o crescimento sustentado da economia não é, portanto, algo simples e automático. É indispensável que se formule uma estratégia de transição. Ou seja, que se explicita uma forma compatível de articulação entre a política macroeconômica e a construção de uma trajetória sustentada de desenvolvimento.

Esta formulação, ademais, precisa ser credível, para reduzir a incerteza e para induzir expectativas convergentes e construtivas quanto ao futuro da economia. Como veremos a seguir, uma política industrial e tecnológica com forte inclinação pró-exportação pode se constituir em fator de ampliação dos graus de liberdade da política macroeconômica. Pela primeira vez, em muitos anos, seria possível articular de forma compatível e mutuamente benéfica as políticas macroeconômica e industrial-tecnológica, na medida em que esta última pode contribuir decisivamente para uma transição mais rápida em direção a um regime macroeconômico do tipo benigno.

À luz da experiência da segunda metade dos anos 90, não resta dúvida de que uma condição fundamental para a sustentabilidade do crescimento da economia é a de se construir um balanço de pagamentos viável e financiável a longo prazo, com baixa ou nenhuma vulnerabilidade

financeira, e taxa de risco-país bem abaixo do patamar pré-crise atual, que era muito alto. Se considerado o elevado volume de passivos externos já acumulados – dívida externa pública e privada, sob diversas formas, e o estoque de ativos no país sob controle estrangeiro –, chega-se à constatação de que o serviço destes passivos requer anualmente um volume de divisas próximo a 4% do PIB. E esta magnitude de divisas apresenta tendência a crescer, enquanto o déficit em transações correntes permanecer elevado. Por esta razão, a obtenção de um balanço de pagamentos intertemporalmente equilibrado requer a realização sustentada de um expressivo superávit comercial – no mínimo, de 2,5% do PIB.

A concretização deste nível de superávit em bases duradouras implica a obtenção de taxas muito mais elevadas de crescimento das exportações, numa sensível moderação de velocidade de expansão das importações. Simulações efetuadas por especialistas indicam que as exportações deveriam crescer sustentadamente a uma taxa superior a 10% a.a. (preferencialmente próxima a 12% a.a.), com as importações crescendo não mais que 6% a.a. nos próximos cinco anos, para pôr o balanço de pagamentos sob condições sólidas. Este não é um desempenho trivial, que possa ser automaticamente assegurado pelas desvalorizações recentes da taxa de câmbio. Várias economias asiáticas que competem com o Brasil têm taxas de câmbio muito sub-valorizadas e, mais importante, as condições internacionais de concorrência hoje são inegavelmente mais acirradas.

Assim, é tremendo o desafio de obtenção de superávits comerciais expressivos e sustentáveis. É imprescindível que haja foco, prioridade e persistência no fomento às exportações. Todas as cadeias setoriais devem ser mobilizadas. O crédito à produção (pré-embarque) precisa ser expandido e ter seus “custos” de juros e burocracia aliviados, o tratamento tributário precisa mudar, os investimentos em infraestrutura e em logística não podem deixar de acontecer. A diplomacia e a promoção comercial terão que ser reorganizadas para a conquista de mercados. As negociações para a formação de áreas de livre comércio com a ALCA e a União Européia terão que ter como critério-mestre o objetivo de obter e sustentar superávits comerciais elevados.

A necessidade de lograr taxas elevadas de expansão das exportações resulta de inconveniência e inadequação absolutas de uma política de “fechamento” da economia – como a que foi praticada durante a crise cambial da primeira metade dos anos 80. O desenvolvimento competitivo e o fato de que, hoje, 3/5 das importações brasileiras são de insumos



correntes para a produção industrial tornam inviável uma política dura de repressão das importações. Apenas transitoriamente seria possível penalizar as importações de bens finais de consumo, que representam, hoje, US\$ 5 bilhões. Não obstante, é impossível admitir que as importações cresçam de modo excessivo e, para isso, tanto a taxa de câmbio quanto os sinais da política industrial devem estimular incisivamente a substituição de importações. Esta, porém, terá que ser concretizada em novas bases, ou seja: não poderá ser onerosa para a competitividade exportadora e, portanto, terá que se pautar por critérios de preço, qualidade e prazos de entrega compatíveis. As condições e os requisitos para a substituição competitiva de importações serão retomados mais adiante, no item 5.

Em resumo, parece indispensável a implementação de uma política industrial mobilizadora e bem estruturada, voltada para o comércio exterior. O objetivo maior desta deve ser o de acelerar a obtenção de ganhos de competitividade, visando garantir um expressivo desempenho do saldo comercial ao longo dos próximos anos. Uma política industrial capaz de preencher esse desafio é decisiva para a superação da vulnerabilidade externa, assegurando condições sustentáveis para o balanço de pagamentos e, por conseguinte, para o desenvolvimento do Brasil.

Pela razão acima, o desenvolvimento industrial voltado para a geração de saldos comerciais – via aumento das exportações e/ou via substituição competitiva de importações – deveria ser alçado à condição de objetivo macroeconômico estratégico, na medida em que a redução do déficit externo é elemento chave para robustecer e ampliar os graus de liberdade da política macroeconômica, aproximando-a de uma política benigna. Neste sentido, é recomendável reforçar a estrutura de poder decisório e robustecer os instrumentos da política de comércio exterior. A definição da tarefa de operação eficaz e ágil do crédito ao comércio exterior, centralizada no Banco do Brasil e/ou no BNDES, e a criação de uma Secretaria de Comércio Exterior, vinculada à Presidência da República ou a um Ministério de Comércio Exterior, devem ser matéria de atenta reflexão. Se a opção for por uma Secretaria na Presidência, com delegação de poderes para coordenar, a função de fomento industrial pode permanecer em um Ministério específico (MDIC). Já a opção por um Ministério de Comércio Exterior, recomendaria a encampação, por este, das atribuições da política industrial – i.e. transformação do MDIC em MCE. Considere-se, ainda que, dado o peso dos agronegócios no comércio externo brasileiro, a opção por uma Secretaria parece mais adequada, e ela deveria estar coordenando ações do Ministério da Agri-

cultura e do Ministério da Indústria, juntamente com as outras funções de política, conforme se comenta no próximo item.

### **5. A relação estreita entre as políticas industrial, tecnológica, comercial e regional, e o desafio de coordenação**

Da discussão anterior, fica claro que a orientação básica da política econômica de redução da vulnerabilidade externa da economia, que é necessária para o futuro, requer que a política industrial tenha um forte viés pró-exportação. Esta definição associa estreitamente a política industrial com a política de comércio exterior, e vincula a diplomacia econômica a ambas. Desse modo, a política de comércio exterior e a política industrial deixam de constituir uma forte superposição e passam a se conjugar, no que toca ao conjunto de medidas de estímulo e financiamento às exportações. A política de comércio exterior, especificamente, deve concentrar as ações de abertura e acesso a mercados, promoção e expansão das vendas nos mercados externos. A política industrial deve dar suporte à capitalização e à internacionalização das empresas brasileiras, especialmente nos setores em que o investimento direto no exterior é indispensável à expansão das exportações.

Há, também, uma ampla área de coincidência entre as políticas tecnológica e industrial, posto que o avanço da inovação em desenvolvimento de produtos e em aperfeiçoamento de processos que assegurem alta qualidade, flexibilidade e adequabilidade às exigências dos mercados é requisito imprescindível à competitividade na esmagadora maioria dos setores. O fraco desempenho das atividades próprias de inovação, por parte do setor privado brasileiro, e a persistência da desconexão entre as estratégias empresariais e as atividades de P&D continuam figurando, com relevo, na lista dos desafios a superar. Não bastasse este desafio de inserir a inovação, substancialmente, no plano das estratégias industriais privadas – o que exige estreita aproximação entre as políticas industrial e tecnológica –, há um outro fator, de natureza instrumental, que torna conveniente a ligação entre as duas políticas. Com efeito, os incentivos fiscais e instrumentos financeiros de fomento à inovação técnica são acolhidos como legítimos sob as regras da OMC, o que pode constituir uma importante alavanca para ambas as políticas.

No plano da política regional, é importante sublinhar que a ausência de uma política industrial federal abriu o caminho para a guerra fiscal.

Os estados brasileiros passaram a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados.

É urgente, por isso, retomar a iniciativa de coordenação no plano nacional e reformar a maquinaria institucional da política macro-regional. Deve-se reformar profundamente a SUDENE e a SUDAM – agora rebatizadas de ADENE e ADAM. É necessário reestruturar o FINOR e o FINAM, sob novas bases e regras. Isto envolve não só reformular o sistema de incentivos macro-regionais (inclusive os mecanismos de implementação dos fundos constitucionais), mas também exige que os projetos sejam efetivamente viáveis e articulados por cadeias setoriais. O objetivo deve ser, obviamente, o de reforçar atividades econômicas competitivas no mercado nacional habilitando-as também à exportação.

É imprescindível pensar as regiões, não como macro-regiões, mas como regiões geoeconômicas orgânicas, nas quais um conjunto de setores exerce uma dominância sobre a dinâmica econômica. Isto significa identificar quais são as atividades industriais, agrícolas e ou de serviços que estruturam os espaços regionais e sub-regionais. O fato de que o Brasil é 80% urbano e tem um grande sistema de cidades e sistemas urbano-regionais subsidiários não pode ser esquecido. A reflexão sobre as áreas metropolitanas é mais complexa, porque há uma dominância de serviços misturados com indústria. Em suma, a nova reflexão sobre as duas políticas deve casar o estudo dos sistemas urbanos com a identificação das atividades que estruturam a dinâmica regional de acumulação de capital.

Isso conduz à definição de novos programas regionais e sub-regionais, assim como nos leva a pensar no papel dos estados. Os estados são indispensáveis neste novo padrão de política. Requer-se, ainda, uma compreensão da dinâmica dos pólos ou dos *clusters*, das redes horizontais e dos núcleos espaciais de atividade. Isso exige uma engenharia institucional na qual entram estados, municípios e união. O novo estilo de política deveria, assim, combinar iniciativas locais e estaduais com processos coordenados no plano federal, sob uma política industrial regionalizada, capaz de direcionar espacialmente os incentivos ao investimento.

Os requisitos acima descritos – de articulação e de compatibilização entre as políticas industrial, tecnológica, de comércio exterior e regional – põem em tela de juízo o desafio institucional de dar forma, coerência e animação a essas relações no plano administrativo-burocrático. A coordenação, ágil e consistente, entre elas é imprescindível e terá que

ser exercida sob formas eficientes a serem desenhadas por um novo governo. Uma opção mais convencional seria a de formar um novo Conselho de Desenvolvimento, outra seria a de coordenar as ações diretamente na Presidência da República, com o apoio de Secretarias-Executivas.

## **6. Os traços gerais de uma política industrial contemporânea para o Brasil**

Nas décadas de 50 e 60, assim como na primeira metade da dos 70, a industrialização do Brasil procedeu-se sob escassez de moeda forte. O crédito internacional era restrito, a nossa capacidade de exportação era limitada, porque fortemente dependente do café e de minérios. Havia, por isso, um persistente constrangimento da capacidade de importar. A industrialização, via substituição de importações, tinha, assim, uma motivação de “poupança de divisas”, sendo a nova produção no país orientada primordialmente para o mercado interno. O processo foi instrumentalizado através de alta proteção tarifária que, num primeiro estágio, gravava a importação do bem final, facilitando a importação dos insumos e componentes com tarifas baixas. Isto pressionava as importações desses últimos, repondo em cena a pressão sobre o “orçamento cambial”. Esta pressão motivava o prosseguimento do processo, que passava a abranger os componentes/partes, estendendo-se a estes uma proteção tarifária também alta, porém inferior à do bem final. Assim, buscou-se fazer avançar sucessivamente o processo de substituição “para trás” nas novas cadeias industriais.

Outro instrumento importante de substituição de importações era a exigência de “índices de nacionalização” do produto. Este se aplicava por ocasião das negociações de entrada de empresas estrangeiras. Exemplo emblemático foi o desenvolvimento do parque nacional de autopeças para garantir conteúdo local elevado aos produtos da indústria automobilística no Governo Kubitschek, sob a coordenação do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística). Além destes instrumentos, no Governo Geisel (1974-78), a substituição de importações foi estimulada por operações de crédito subsidiado do BNDE – correção monetária prefixada inferior à inflação –, para viabilizar o desenvolvimento de setores intensivos em capital do II PND (celulose-papel, petroquímica, siderurgia, bens de capital).

O uso destes instrumentos está, hoje, constrangido pelas restrições fiscais, pela abertura econômica e por regras internacionais (OMC) bastante estritas. Mas, ainda que pudessem ser plenamente utilizados, estes “instrumentos históricos” não são adequados ao perfil que se deseja para o desenvolvimento industrial – fortemente competitivo e com capacidade exportadora. Insumos ou componentes com proteção tarifária elevada podem gerar preços relativos inadequados a uma estrutura competitiva de custos do bem final. Vale dizer, os insumos, componentes e partes também precisam atender a requisitos de qualidade e preços, dentro do padrão-mundial.

A seletividade é, por isso, condição importante do conceito supramencionado de substituição competitiva de importações. Matérias-primas, partes e componentes que não possam obter no país escala e custos competitivos devem continuar sendo importados, até que se criem condições diferentes. De outro lado, aquelas que aqui possam ser produzidas eficientemente deveriam ser dimensionadas para suprir o mercado doméstico e, ainda, exportar uma fração relevante. O importante, assim, é avaliar a balança comercial agregada da cadeia setorial (ou da empresa) de tal forma que não sejam gerados déficits elevados. Deve-se visar à obtenção de superávits comerciais, mas estes – diferentemente do passado – só podem ser alcançados com níveis bem mais altos de importações e de exportações.

Destaque-se, neste ponto, que nos três setores altamente deficitários – químico, eletrônico e de bens de capital – a aceleração da substituição competitiva de importações depende, em larga medida, de decisões internas a grandes empresas internacionais. Isto significa que uma agenda de entendimentos e de cooperação com as empresas transnacionais é ingrediente indispensável à política industrial e de comércio exterior. Esta agenda deve incluir, ainda, as atividades tecnológicas, a abertura de novos mercados e a atração de investimentos.

É conveniente que o instrumento da proteção tarifária seja utilizado com moderação e sempre no contexto de uma taxa de câmbio razoavelmente realista, não supervalorizada. Isto implica um fator de condicionamento sobre a política de flutuação cambial, qual seja, o de se evitar uma trajetória sistemática de apreciação da taxa de câmbio uma vez que se consiga obter um superávit comercial de grande escala. A flutuação da taxa de câmbio pode prosseguir, sem que, necessariamente, o Banco Central explicita uma banda larga. É importante dispor de flexibilidade, mas a opção de longo prazo de sustentação de um superávit comercial

adequando supõe que haja um cuidado especial com a trajetória da taxa real efetiva de câmbio, para prevenir uma tendência de apreciação. O Banco Central deveria, para tanto, praticar uma política de acumulação de reservas, que teria como bônus a possibilidade de reduções adicionais da taxa de juros.

Finalmente, é pertinente abordar a questão da dimensão patrimonial da política industrial. Existem razões sólidas e racionais para que a política econômica robusteça os grupos empresariais de capital nacional, habilitando-os a operar globalmente. Tais razões são alinhadas da seguinte maneira: 1) a existência de empresas nacionais com atuação mundial, aqui sediadas, aglutina centros de decisão que, embora privados, fortalecem economicamente o país; 2) sem dúvida, a formulação e a tomada de decisões estratégicas a partir do Brasil concentram em nosso território as atividades de alto valor agregado em gestão, finanças, inovação organizacional, desenvolvimento tecnológico e de marcas; 3) como resultado do item anterior, localizam-se no país os melhores empregos e as melhores oportunidades de desenvolvimento profissional; 4) uma parcela importante dos investimentos diretos estrangeiros se faz através de associações, *joint-ventures* e parcerias, o que requer a presença de empresas nacionais capacitadas, com porte adequado e higidez financeira.

Em resumo, a superação das deficiências competitivas do Brasil não pode prescindir de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial. Sem isso, não se desenvolverão núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes de afirmar marcas brasileiras, criar novos mercados e gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação. O capital estrangeiro pode cumprir apenas em parte estas funções, pois tende a concentrar centros de inovação e atividades nobres nas respectivas matrizes.

É, portanto, urgente uma estratégia de formação de “campeões nacionais competitivos” que, a partir do Mercosul, se projetem como atores globais. A formação de “campeões competitivos” não implica a escolha burocrática e discricionária de “vencedores”. Na quase totalidade dos setores existem empresas líderes, diferenciadas, mas competitivas e capazes – muitas vezes em áreas de negócio inóspitas, onde a maioria das empresas enfrenta problemas. Estas empresas líderes competitivas merecem, porém, atenção especial. Seu desempenho em inovação, excelência de gestão e outros pontos fortes deve ser estimulado, tendo em vista a conveniência de robustecê-las.

Grandes grupos econômicos eficientes podem driblar o risco-país, alavancar mais crédito, gerar mais capitalização e, então, investir mais agressivamente. Podem também exportar vigorosamente, através da implantação de bases operacionais no exterior. Coordenados, em articulação com o Estado, fortalecem o poder nacional. Sem eles, ficaríamos excessivamente dependentes das estratégias de atores privados externos, e reduzidos ao mimetismo – sem personalidade – de produtos, *design*, marcas e referências culturais alienígenas.

Não se recomenda, porque não se justifica, qualquer restrição ao investimento direto estrangeiro. Ao contrário, o investimento direto estrangeiro deve ser atraído e estimulado, especialmente em setores com potencial exportador. Advoga-se, porém, que sejam criadas condições eficazes para fortalecer as empresas nacionais. Temos hoje poucos *global players*. Dentre eles, podem ser citadas a Petrobrás, a Embraer, a CVRD, a Gerdau e a Sadia. Poderíamos e deveríamos desenvolver logo grandes empresas mundiais em siderurgia, papel e celulose, petroquímica e vários segmentos dos agronegócios. Deveríamos aspirar ter empresas fortes em segmentos das tecnologias da informação.

Quais são, então, os instrumentos que podem ser manejados contemporaneamente para induzir a concentração empresarial, as exportações e esta nova substituição de importações – indubitavelmente necessárias para a consecução de um superávit comercial de grande escala? Os países da OECD usam o seguinte arsenal: a) incentivos fiscais/financeiros de desenvolvimento regional; b) incentivos fiscais, subvenções a fundo perdido, contratos *cost-plus* e outras modalidades de apoio ao risco das atividades tecnológicas do setor privado; c) subsídios ao treinamento/educação de trabalhadores; d) uso coordenado do poder de compra do setor público; e) esquemas de apoio à capitalização acionária de risco para empreendimentos inovadores; f) oferta de infraestrutura tecnológica e científica através de incubadeiras, pólos e distritos especiais; g) negociações diretas do governo com grandes empresas internacionais, com base nos instrumentos acima.

No caso brasileiro, estes instrumentos são precários e institucionalmente subdesenvolvidos. Há, ainda, o ônus dos fatores sistêmicos desfavoráveis, como taxa de juros muito elevada e custos de capital punitivos para os empresários nacionais, sistema tributário distorcido e logística precária e cara. É urgente, então, criar os instrumentos contemporâneos para que se possa empreender as políticas industrial, tecnológica, regional e de comércio exterior com condições mínimas de eficácia.

## 7. A construção dos novos instrumentos

O reconhecimento da amplitude das falhas e insuficiências dos mercados renovou, nos últimos anos, a agenda de instrumentos de política industrial. Como foi assinalado, os novos instrumentos buscam prevenir ou sanar as falhas de mercado, minimizando, ao mesmo tempo, o risco de incursão em “falhas de governo”. Por isso, os novos instrumentos evitam o uso intensivo do protecionismo tarifário, recomendando que a proteção aduaneira seja moderada, temporária, com cronogramas cadentes e pré-definidos. A aplicação dos novos instrumentos também deve evitar mecanismos burocráticos discricionários, preferindo regras explícitas, com critérios de custo/benefício.

São três as esferas de intervenção dos novos instrumentos: 1) reforço aos fundamentos legais e institucionais para o funcionamento dos mercados; 2) ação redutora de riscos financeiros e inovacionais; 3) criação de sinergias através da promoção da cooperação.

O reforço aos fundamentos legais e institucionais dos mercados foi incorporado à agenda de políticas com bastante vigor a partir do rotundo fracasso da política de “choque de mercado”, aplicada à economia russa, após a *débauche* do sistema socialista-burocrático. O Banco Mundial, a OECD e o governo americano se engajaram intensamente nesta temática, a partir da percepção da relevância da estrutura legal e institucional para o funcionamento menos imperfeito dos mercados. Isto renovou a reflexão a respeito da importância de se garantir a vigência dos direitos comerciais e de propriedade, e de assegurá-los através de um sistema judiciário ágil e eficaz.

A prevalência dos direitos de propriedade é relevante como incentivo econômico em áreas onde a questão da apropriabilidade não é clara e inequívoca, como é o caso da propriedade intelectual. Por isso, grande atenção foi dispensada à apropriabilidade das inovações, especialmente nas áreas de biotecnologia, química molecular e *software*, tendo em vista o aperfeiçoamento das legislações sobre patenteação e direitos autorais, bem como acerca das instituições e dos mecanismos de validação e de operacionalização desses direitos.

Outra área relevante de atenção desta agenda do Banco Mundial-OECD centrou-se nos mercados de crédito e de capitais, abrangendo as leis bancárias, as leis de falência e as leis disciplinadoras dos mercados de capitais. A preocupação tem sido a de assegurar direitos e estimular o poupador-investidor a investir em ativos de risco ou de longo prazo de



maturação. Dentre as recomendações de política destacam-se a promoção da “governança corporativa”, com transparência e proteção aos acionistas minoritários, a proteção aos credores, o reforço das instituições de fiscalização e de regulação do mercado de capitais.

Sublinhe-se, aqui, alguma negligência proposital dos promotores da nova agenda no que toca à regulação das concessões de serviços públicos e de outros setores de monopólio natural. Prevaleceu, nos anos 90, o sentimento de que a regulação era excessiva e onerosa, devendo ser abrandada ou negligenciada em prol de uma expressão mais livre das forças de mercado. Esta atitude terminou inibindo o exercício ativo da regulação e, em alguns casos, resultou em falhas e inconsistências graves acarretando a ocorrência de crises setoriais.

Uma avaliação da situação brasileira nesta esfera mostra áreas de fragilidade, especialmente no que toca à qualidade e à capacitação das agências setoriais de regulação, cujo desempenho insatisfatório reclama um esforço urgente de aperfeiçoamento. A morosidade do sistema judiciário constitui outro fator negativo que demanda solução. No que toca ao mercado de capitais, houve um aperfeiçoamento importante com a aprovação, em 2001, da nova lei das sociedades anônimas, prevendo-se um reforço à Comissão de Valores Mobiliários. A atuação do BNDES e da Bovespa, com a criação do novo mercado, também contribuíram positivamente. Aperfeiçoamentos adicionais parecem necessários, no que tange à lei de falências e ao campo da legislação sobre a propriedade intelectual.

A esfera relativa aos instrumentos de redução dos riscos financeiros é altamente relevante por permitir intervenções pró-ativas. Tais instrumentos tornam-se imprescindíveis num contexto em que é maior o papel dos mercados de capitais, e em um clima econômico muito propenso à ocorrência de turbulências financeiras, com o que a exacerbação da incerteza é acompanhada de fugas de capitais para títulos de alta qualidade. Nestas situações, os mercados para atividades e investimentos de risco tendem ao colapso, sendo necessário criar mecanismos de compensação ou de atenuação dos riscos. Mesmo em circunstâncias normais, a assimetria de informação e o receio quanto a taxas de alavancagem elevadas (risco de *default*) requerem ações compensatórias dos agentes públicos, de modo a tornar toleráveis os riscos privados.

São várias as modalidades de intervenção possíveis. Os agentes públicos (BCs e outras entidades bancárias ou não bancárias) podem prover *hedger*, estabelecer tetos ou pisos para as taxas de juros/câmbio, ofe-

recer garantias e parcerias, equalizar ou subsidiar taxas de juros, através de diversos mecanismos que viabilizem operações de crédito ou de capitalização. Pode-se mencionar, por exemplo, o suporte, em países desenvolvidos, ao mercado hipotecário, às modalidades de *project finance*, *venture capital* e *seed money*. Estes últimos mecanismos têm especial relevância para as pequenas empresas, mas também deveriam abranger, no nosso caso, as empresas de médio e grande portes.

No caso brasileiro, houve avanço notável no campo dos instrumentos dirigidos às pequenas empresas, a partir de iniciativas do MCT-FINEP (leis nº 10.168/00 e nº 10.332/01). Faltam, porém, instrumentos equivalentes para suporte à grande empresa. O BNDES tem evitado contaminar a TJLP com taxas de risco-país extremamente elevadas em momentos de crise cambial, mas ainda não dispõe de mecanismos mais eficazes de redução dos custos de capital para grandes empresas de capital nacional, que não dispõem de meios para driblar o risco-Brasil.

No que toca à redução dos riscos da inovação tecnológica, nos países desenvolvidos foram aperfeiçoados e intensificados, nos anos 90, esquemas de tratamento fiscal que privilegiam as atividades de P&D e as inversões em capital fixo. Além disso, os já mencionados instrumentos de capitalização (*venture capital*) foram reforçados por créditos em condições especiais. Em muitos países, desenvolveu-se a prática de subvenções diretas, a fundo perdido, para projetos de P&D considerados estratégicos. Em geral, tais iniciativas têm bases cooperativas, combinando as especializações das empresas participantes. Verificou-se, ainda, a prática de subsídios e de suporte à expansão internacional de empresas e, também, o apoio a fusões e reestruturações, visando robustecer grupos empresariais nacionais. De outro lado, em vários países foram implementados esquemas especiais de atração de investidores diretos estrangeiros, particularmente em setores intensivos em tecnologia.

No caso do Brasil, é imprescindível e urgente atualizar e desenvolver esses instrumentos, ultrapassando-se as iniciativas já mencionadas do MCT. Devemos destacar as seguintes medidas: 1) o tratamento fiscal fornecido à P&D precisa ser reinstituído; 2) instrumentos de suporte à inovação na grande empresa deveriam ser criados (há uma oportunidade para isso com o novo projeto de Lei da Inovação); 3) a expansão internacional e o robustecimento das empresas de capital nacional merece prioridade; 4) é necessário articular esquemas para atração de investimentos diretos externos com viés exportador.

No plano de criação de sinergias em cadeias industriais e em "*clusters*" locais, há uma tarefa de grande envergadura a cumprir, supondo-se que o leque dos novos instrumentos possa ser rapidamente desenvolvido. No caso dos programas por cadeia setorial, já existe experiência acumulada, desde o início da década, o que permite fácil aperfeiçoamento. No que toca à articulação de programas e ações por *clusters* – mobilizando-se os instrumentos adequados e coordenando-os com os expressivos incentivos fiscais regionais e locais já existentes –, há um desafio relevante a enfrentar. Trata-se da engenharia institucional necessária para coordenar distintas instâncias de poder municipal (distritos, parques, incentivos locais, etc.), estadual (incentivos fiscais, oferta de infraestrutura, etc.) e federal (velhos e novos instrumentos), em torno a projetos consistentes.

Não resta dúvida que a criação e o aperfeiçoamento dos novos instrumentos são condição imprescindível à implementação de uma política industrial contemporânea. Assinale-se, ainda, que a utilização residual dos velhos instrumentos não deve ser desprezada, sublinhando-se especialmente o uso do poder de compra governamental, o uso dos instrumentos de defesa comercial e concorrência, a coordenação do crédito e dos investidores institucionais, através da liderança de bancos públicos.

### Referências bibliográficas

- CASSIOLATO, J. E. e M. SZAPIRO (2000) Novos objetivos e instrumentos de política de desenvolvimento industrial e inovativo em países selecionados. Nota Técnica 13, Projeto de Pesquisa: Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro, mimeo, IE/UFRJ.
- CHANG, H-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press, New York.
- CHUDNOVSKY, D. e LÓPEZ, A. "Horizontal enterprise and technology policies: an opportunity for Mercosur" Buenos Aires: mimeo, 2001.
- ERBER, F. e CASSIOLATO, J. E. (1997) Política industrial, teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política* vol 17 n. 2 abril-junho.
- OCDE (1992) *Technology and the Economy: the Key Relationships*, Paris, OCDE.
- OCDE (1998) *Spotlight on public support to industry*. Paris: OCDE.